



## A formação da cultura de conciliação como instrumento de gestão no Poder Judiciário Federal

**Autora: Carolina Moura Lebbos**

Juíza Federal Substituta

publicado em 29.08.2014

 [\[enviar este artigo\]](#)

 [\[imprimir\]](#)

### Resumo

Identifica como uma das causas para o incremento da demanda no Poder Judiciário a procura, muitas vezes prematura, da decisão heterônoma do órgão jurisdicional, frente à impotência das pessoas na resolução de seus próprios conflitos. Trata da formação e do desenvolvimento de uma cultura de conciliação na sociedade brasileira. Analisa a influência da sociedade e do Estado no processo de escolha de tomada de decisões, de modo a incentivar a procura pelos meios alternativos de solução de controvérsias. Examina os instrumentos adequados à formação do contexto de incremento das práticas conciliatórias. Aponta os reflexos positivos de tais práticas na gestão do Poder Judiciário.

**Palavras-chave:** Cultura da conciliação. Gestão. Acesso à Justiça. Fomento. Informação.

**Sumário:** Introdução. 1 Excesso de demanda no Poder Judiciário. Análise cultural. 2 A conciliação como acesso à Justiça. Informação e cultura da conciliação. 3 A maximização da conciliação mediante a formação de um "contexto" ideal. 3.1 A influência social como meio de conformação emocional. Os mutirões de conciliação. 3.2 A influência do Estado. O Estado como agente de fomento de comportamentos sociais positivos, de modo a incentivar comportamentos individuais. 3.2.1 Campanhas publicitárias. 3.2.2 A questão sob o aspecto dos entes públicos envolvidos no litígio: a necessidade de relacionamento interinstitucional. 3.2.3 A estruturação dos recursos materiais e humanos necessários para a conciliação. 4 Resultados do fomento da política de conciliação para fins de gestão do Poder Judiciário. Conclusão. Referências bibliográficas.

### Introdução

O Estado brasileiro tem como seu valor fundante a dignidade da pessoa humana. Expresso no art. 1º, III, da Constituição da República, esse fundamento deve ser observado no desempenho da atividade dos três poderes do Estado. Assim, em última esfera, o Poder Judiciário tem como sua função primordial a promoção e a concretização da dignidade da pessoa humana.

Esse sobreprincípio traduz-se na verdadeira e suprema finalidade do Estado. Significa, em linhas gerais, que o Estado deve ser uma estrutura a serviço do homem, limitando os poderes e promovendo as suas necessidades essenciais a fim de lhe conferir uma vida adjetivada pela dignidade.

Em regra, o Poder Judiciário alcança essa finalidade por meio da jurisdição, concebida na forma tradicional como solução de conflitos de interesses por um terceiro dotado de autoridade e externo à relação jurídica de direito material. Contudo, a dinâmica da sociedade atual vem demonstrando a insuficiência desse modelo.

O quadro delineado hodiernamente demonstra a impotência do modelo tradicional para, isoladamente, pacificar conflitos com efetividade e em tempo razoável (art. 5º, LV e LXXVIII, CR88).

Entre as alternativas suscitadas, encontram-se a adoção e o incremento da utilização de meios alternativos de solução de controvérsias. Esses mecanismos são ainda pouco reconhecidos, na prática, perante a sociedade brasileira, como instrumentos eficazes de acesso à jurisdição.

Insta, pois, identificar o problema e suas possíveis causas e traçar critérios para a busca de soluções.

O presente trabalho aborda inicialmente a análise, sob o aspecto primordialmente cultural, das dificuldades relativas à adoção da conciliação como instrumento de acesso à justiça. A seguir, passa a traçar alguns parâmetros para o conhecimento e o reconhecimento da cultura da conciliação. Por fim, sistematiza, de maneira geral, os reflexos da política proposta na gestão do Poder Judiciário.

## **1 Excesso de demanda no Poder Judiciário. Análise cultural**

Atribui-se o excesso de demanda no Poder Judiciário a uma série de fatores: aumento da litigiosidade, incremento das demandas de massa, deficiências na lei processual, estrutura deficitária, excesso de leis ineficazes etc.

O tema merece atenção, também, sob o aspecto cultural.

De um lado, tem-se a evidente quebra da eticidade nas relações interpessoais.

De outro lado, verifica-se como fenômeno sociocultural a impotência das pessoas em resolver seus próprios conflitos.<sup>(1)</sup>

A professora alemã Ingeborg Maus, em trabalho crítico à atuação da Corte Constitucional da Alemanha, introduz a ideia de "sociedade órfã", passando o Judiciário a exercer o papel de **"superego" dessa sociedade.**<sup>(2)</sup> A respeito:

"Para Ingeborg Maus, o Judiciário na Alemanha, principalmente na figura da Corte Constitucional, desde o período liberal, aumenta progressivamente suas funções, em um movimento em que procura substituir funcionalmente a figura de 'pai' que a Monarquia até então ali desempenhara.

Essa figura do 'pai' (a que se refere a autora) representa, no caso, o papel do 'superego coletivo' de uma 'sociedade órfã', carente de tutela. A tradição psicanalítica concebe esse fato como a reincorporação da figura paterna em um clã canibal que havia eliminado o patriarca castrador (que ditava e assim representava a lei). Quando aquele que gerava assimetria é eliminado, o clã resta abandonado à condição de um grupo de 'iguais' e 'livres'; contudo, o grupo não consegue suportar tal situação e reintroduz, por isso, a assimetria: coloca-se alguém para novamente ditar as leis e, pois, ser o novo 'pai'."<sup>(3)</sup>

A par das críticas versadas acerca da atuação da Corte Constitucional, que foge aos limites deste trabalho, a noção trazida pela professora alemã bem ilustra o fenômeno cultural que ora se procura delinear.

Impotentes diante de seus próprios conflitos, as pessoas tendem a procurar no Judiciário o seu superego. Conforme explica Renato Nalini:

"A debilitação da autoridade paterna coincide com um sentimento de orfandade da sociedade contemporânea. Parece que, desaparecidos os parâmetros que os pais costumavam adotar e impor à prole, esta se sentiu desarvorada. (...) Junto com a autoridade dos pais, desaparece a autoridade dos mestres e até mesmo da Igreja.

(...)

Tal constatação pode oferecer uma outra explicação para a crise da Justiça. O 'boom' do Judiciário, com seus quase cem milhões de processos em curso, não seria uma resposta para essa crise de autoridade? Já que ninguém tem o

respeito e o prestígio necessários para solucionar questões que afligem todos os humanos, vamos então recorrer à Justiça.

Uma sociedade órfã procura na Justiça o seu superego. O Judiciário supre a ausência de autoridade e oferece a resposta desejada. (...)”(4)

Ressalve-se não se estar negando o efetivo papel do Judiciário como poder estatal com finalidade precípua de pacificação social. É da essência do Judiciário, e sua função, a resolução dos conflitos de interesses, tutelando concretamente o direito material.(5),(6) Contudo, a multiplicidade de conflitos, quantitativa e qualitativamente diversos, reclama **soluções adequadas a cada um deles.**(7)

Como aponta a doutrina de Cappelletti, “em certas áreas, são inadequados os tipos ordinários de procedimentos”. Há, pois, determinados litígios cuja melhor solução não se obtém por uma decisão judicial emitida em sede contenciosa. Diversamente, são melhor tratados pela chamada “justiça coexistencial”, baseada em formas conciliatórias de resolução.(8)

A constatação de que parcela da crescente demanda jurisdicional poderia ser evitada, a partir do enfoque cultural, indica a extrema relevância da adoção de meios alternativos de solução de controvérsias. Ilustra o crescente papel a ser desempenhado por tais mecanismos. E mais: norteia o enfrentamento necessário aos órgãos jurisdicionais para a implementação da política conciliatória.

Deveras, contribui para o incremento da demanda jurisdicional a ordinária facilidade de busca de uma decisão heterônoma para determinado conflito, inserindo-se a parte como objeto dessa decisão, frente à maior dificuldade de sua atuação enquanto sujeito ativo, solucionador de seus próprios litígios.(9)

Eis, portanto, um dos desafios a ser enfrentado para a efetivação de meios autocompositivos de resolução dos conflitos.

## **2 A conciliação como acesso à Justiça. Informação e cultura da conciliação**

A conciliação, enquanto meio eficaz de pacificação social, inegavelmente figura como instrumento de acesso à Justiça. Assim expôs Kazuo Watanabe, já em 1988:

“A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

(...)

Demais, mesmo em país como o nosso, que adota o sistema da jurisdição una, em que ao Judiciário cabe dizer a última palavra em matéria de direito, não se pode pensar apenas no sistema de resolução dos conflitos por meio da adjudicação da solução pela autoridade estatal. Conflitos há (...) para os quais **amediação** e a **conciliação** são adequadas, pois não somente solucionam os conflitos como têm a virtude de pacificar os conflitantes.”(10)

Cite-se, na mesma linha, o escólio de Canotilho:

“Relacionada com a problemática anterior, surge a questão de saber se **ajurisdição**, a **função jurisdicional** e a **reserva de juiz**, recortadas na Constituição, constituem um sistema fechado ou se os esquemas de organização do poder judiciário estão abertos a novas formas de **composição dos conflitos**. A forma tradicional de solução de litígios por meio dos tribunais e mediante decisão de um juiz imparcial é considerada, hoje, como incapaz de assegurar, só por si, a paz jurídica e de garantir em tempo razoável alguns direitos e interesses das pessoas. A isso acresce a objecção de a forma estatal autoritária de fazer justiça constituir um obstáculo à tendência generalizada de **autorregulação dos litígios**. Por fim, avança-se ainda com a tese de muitos litígios actuais ‘consumirem’ a justiça e os tribunais sem, materialmente, se configurarem como verdadeiros conflitos carecedores de um processo judicial

formal e de uma sentença ou decisão judicial (...).

A formatação constitucional da jurisdição assenta, em grande medida, no modelo clássico de juízes, tribunais e jurisprudência. Não há, porém, obstáculos incontornáveis à institucionalização de formas alternativas (ou complementares) de justa composição dos conflitos por acordo das partes e/ou com auxílio de um **mediador** (...). Tratar-se-ia de uma forma de prestação de justiça própria de um **estado cooperativo**.(11),(12)

Deveras, não se pode conceber o acesso à Justiça simplesmente como obtenção de solução heterônoma aos conflitos de interesse pelo órgão jurisdicional.

No entanto, a sociedade, de modo geral, ainda padece da ausência de informação e de aceitação a esse respeito. Como acima observado, tende-se a procurar o Poder Judiciário em busca de uma decisão externa aos agentes envolvidos no conflito. Falta a inserção em uma cultura de conciliação.

Nesse ponto se destaca a **exigência de informação – e formação – acerca da cultura da conciliação**.(13)

A cultura da conciliação traz intrínseco o conhecimento e o reconhecimento, pela população, acerca das vantagens dos métodos autocompositivos de solução de controvérsias, bem como da real capacidade de sua adoção pelas pessoas envolvidas no conflito.

A forma conciliada opera sobre o conflito não apenas em sua dimensão objetiva, resolvendo um processo. Atinge-o, também, em uma dimensão subjetiva, a implicar efetiva pacificação social. Ademais, vincula-se mais intensamente ao exercício de cidadania, pois reconhece e confere às pessoas a capacidade de autodeterminação na resolução de seus problemas. Essa participação ativa contribui para a maior celeridade na obtenção da solução e no cumprimento das obrigações assumidas no acordo. E traz, por suas próprias características, melhor adequação da solução em relação ao conflito e ao sentimento dos envolvidos.

A informação da população deve operar-se mediante contínua publicidade institucional e realização de campanhas de conscientização. Auxilia, igualmente, nesse objetivo, a efetivação constante de mutirões de conciliação, seja em âmbito local, seja em âmbito nacional, como melhor se abordará adiante.

Ainda, a construção de uma **política institucional do Poder Judiciário** relativa à conciliação afigura-se essencial para a consolidação de tal cultura na sociedade. Nas palavras de Kazuo Watanabe:

"A incorporação dos meios alternativos de resolução de conflitos, em especial dos consensuais, ao instrumental à disposição do Judiciário para o desempenho de sua função de dar tratamento adequado aos conflitos que ocorrem na sociedade não somente reduziria a quantidade de sentenças, de recursos e de execuções, como também, o que é de fundamental importância para a transformação social com mudança de mentalidade, propiciaria uma solução mais adequada aos conflitos, com a consideração das peculiaridades e especificidades dos conflitos e das particularidades das pessoas neles envolvidas.

(...)

O objetivo primordial que se busca com a instituição de semelhante política pública é a solução mais adequada dos conflitos de interesses, pela participação decisiva de ambas as partes na busca do resultado que satisfaça seus interesses, o que preservará o relacionamento delas, propiciando a justiça coexistencial. A redução do volume de serviços do Judiciário é uma consequência importante desse resultado social, mas não seu escopo fundamental.

Por meio dessa política pública judiciária, que proporciona aos jurisdicionados uma solução mais adequada dos conflitos, o Judiciário nacional estará adotando um importante filtro da litigiosidade, que, ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o acesso à ordem jurídica justa e, além disso, atuará de modo importante na redução da quantidade de conflitos a serem

ajuizados e também, em relação aos conflitos judicializados ou que venham a ser judicializados, na sua solução pelos mecanismos de solução consensual dos conflitos, o que certamente determinará a redução substancial da quantidade de sentenças, de recursos e de execuções judiciais.

Conclui-se, do quanto ficou exposto, que é imperioso o estabelecimento pelo próprio Poder Judiciário de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estimulando e mesmo induzindo uma ampla utilização, em nível nacional, dos meios consensuais de solução de conflitos.”(14)

Nessa linha, tem-se, atualmente, a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, que “dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”.

O artigo 1º, na redação dada pela Emenda nº 01, de 31.01.2013, prevê: “Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade”. O artigo 4º estabelece a organização, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, de programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação.

No campo legislativo, não se pode olvidar o disposto no projeto de novo Código de Processo Civil quanto ao ponto (PL 8.046/2010). O projeto apresenta maiores incentivos à conciliação em relação à legislação processual federal atual, dispondo que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, bem como que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”. Há também maior detalhamento acerca da disciplina da conciliação e da mediação. Ainda, estabeleceu-se a necessidade de audiência de conciliação prévia à apresentação de contestação pelo réu.

Vale registrar, quanto ao último ponto citado, que, em direito comparado, é possível encontrar disposições semelhantes. Citem-se os chamados *preaction protocols* do sistema inglês e a admissão, pela lei alemã, da adoção de procedimentos pré-contenciosos nas legislações processuais civis dos Estados. (15)

### **3 A maximização da conciliação mediante a formação de um “contexto” ideal**

Os conhecimentos ditados pela economia traduzem importantes ferramentas de gestão. E, no campo da gestão da atividade jurisdicional, esse ramo do saber é fundamental para o aprimoramento de fórmulas e rotinas.

Os preceitos dogmáticos da economia sofreram, ao longo dos anos, profundas modificações. A compreensão desse avanço, por seu turno, é importante para a revisão de conceitos antiquados, que permeiam a visão de gestão, inclusive dos processos judiciais.

Uma das principais guinadas na economia é a superação do pressuposto adotado pela economia clássica de que todos os homens são dotados de razão e, a partir dela, tomam suas decisões ponderando todas as variáveis envolvidas, optando por aquela que se mostre mais benéfica a ele.

As previsões feitas com base nesse paradigma têm-se mostrado bastante diversas das observações empíricas. E isso levou economistas a procurarem na interdisciplinaridade auxílio para a maximização de suas conclusões sobre o mercado.

Dentre as relações travadas, uma das mais profícuas é aquela estabelecida entre a economia e as ciências “psi”. A partir de estudos conjuntos, surgiu o que se conceitua de economia comportamental.

Com essa ruptura de paradigma, uma das conclusões primordiais a que se

chegou é que as pessoas são muito menos racionais na tomada de decisões do que se poderia esperar. Certamente, a razão ainda é componente importante na “arquitetura de escolhas”. No entanto, fatores ligados a aspectos emocionais se revelam, em diversas ocasiões, mais ou tão determinantes quanto a racionalidade inerente a todo sujeito.

Tomando em conta essa premissa, Dan Ariely observa que a maioria das pessoas não sabe o que efetivamente quer ao menos que o veja dentro de um contexto. Em sua obra, traduzida para o português como **Previsivelmente irracional**, o autor pontua:

*“Most people don’t know what they want unless they see it in context. We don’t know what kind of racing bike we want – until we see a champ in the Tour de France ratcheting the gears on a particular model. We don’t know what kind of speaker system we like – until we hear a set of speakers that sounds better than the previous one. We don’t even know what we want to do with our lives – until we find a relative or a friend who is doing just what we think we should be doing. **Everything is relative, and that’s the point. Like an airplane pilot landing in the dark, we want runway lights on either side of us, guiding us to the place where we can touch down our wheels.**”*(16)

Dentro desse “contexto” observado pelo autor, diversos fatores de ordem racional e emocional são fundamentais para a adoção de uma dada opção na “arquitetura de escolhas”. Ter ciência desse dado é importantíssimo para que se tracem fórmulas e, mediante a formação de um contexto propício, obtenham-se resultados mais profícuos na solução dos litígios por meio da conciliação.

A seguir, procurar-se-á investigar algumas formas de atuação, direcionadas a condicionar o aspecto emocional e racional dos litigantes, de modo a facilitar a composição entre as partes.

### **3.1 A influência social como meio de conformação emocional. Os mutirões de conciliação**

Como registrado, a arquitetura das escolhas, atualmente, tem sido um dos principais alvos de estudo da economia comportamental, que vem, inclusive, causando importante aprimoramento na ciência jurídica. Sobre o tema, Richard H. Thaler e Cass R. Sustein, após traçarem breve distinção didática entre os humanos propriamente ditos e o seu reflexo ideal, denominado *econos*, com propriedade anotam que aqueles são costumeiramente **influenciados por seus pares** na tomada de escolhas, ao contrário deste, que formula suas opções baseado nas vantagens que isso lhe pode gerar, analisando todas as variáveis envolvidas sob o prisma da razão:

“Os *econos* (...) são criaturas bastante insociáveis. Eles se comunicam uns com os outros quando podem ganhar algo com esse encontro, importam-se com sua reputação e aprendem com os outros se a informação verdadeira puder ser obtida (...). Os humanos, por outro lado, são frequentemente influenciados por outros humanos. Às vezes, grandes mudanças sociais, tanto nos mercados quanto na política, começam com uma pequena cutucada social.

Os humanos não são lemingues, mas são facilmente influenciados pelas declarações e pelos atos dos outros. (...) Um entendimento dessas influências é importante em nosso contexto por dois motivos. Primeiro, a maioria das pessoas aprende com as outras. (...) **O segundo motivo (...) é que uma das maneiras mais eficientes de cutucar, de orientar (para o bem e para o mal), é pela influência social.**”(17)

Extraí-se das conclusões dos autores citados que uma das principais formas de orientar os seres humanos é por meio da influência social. Deter essa noção é importante, pois é por meio dessa influência que se pode, de maneira mais eficaz, orientá-los a um resultado que lhes seja mais favorável. Definido isso, **a grande questão que se apresenta é definir como essa influência social pode ser exercida, de modo a estimular a resolução do litígio por meio da composição.**

Uma das formas mais eficazes para se exercer a influência social positiva na

conciliação é por meio dos mutirões de conciliação.

Por sua própria definição, os mutirões de conciliação traduzem-se em uma concentração de esforços, que atrai diversos litigantes, reunindo-os em um determinado espaço de tempo e lugar definido. Nessa ocasião, busca-se a conciliação, empregando-se as mais diversas técnicas.

Uma questão que talvez possa passar despercebida é que uma das técnicas mais importantes para se buscar a conciliação é justamente usar os **exemplos de conciliações realizadas em outros e até naquele próprio evento**. Por meio disso, demonstra-se aos litigantes que, uma vez adotado o comportamento de composição do conflito, estarão eles seguindo os seus pares. E isso confere a eles sentimento de inserção no meio a que pertencem, tornando-os, em razão da influência social, mais suscetíveis a compor a lide, a fim de possibilitar a sua resolução por meio de concessão de ambas as partes.

O exercício dessa influência social, em realidade, opera-se já **previamente ao início dos trabalhos de conciliação**. O simples fato de o litigante ter a noção de que diversos outros indivíduos que integram o seu meio social estão naquele evento a fim de resolverem seus problemas por meio da conciliação já o deixa mais disposto a também agir dessa forma. Nesse prisma, ganham importância as campanhas publicitárias, pelas quais se noticia aos cidadãos a ocorrência dos mutirões, bem como a vantagem na utilização da conciliação como forma de resolução de conflitos. Esse tema, aliás, por sua importância, será objeto de exame mais detalhado a seguir.

A influência social nos mutirões mantém seus efeitos também no **decorrer dos trabalhos**. É que o sucesso das conciliações obtidas no evento tende a maximizar as chances de êxito nas demais causas. O sucesso dos trabalhos passa, assim, por tarefas prévias, que visam a conferir a maior influência social possível no curso do mutirão. Dentre elas, destacam-se (a) a **separação dos processos** que serão levados à conciliação, (b) a **organização da pauta dos trabalhos** e (c) a **divulgação, no próprio evento, das soluções obtidas por meio da composição**.

Quanto à **separação de processos**, é preciso que se faça um trabalho minucioso de triagem. Por meio dele, deverão ser identificados os processos com grande, médio e pequeno potencial de conciliação. E é a partir desses dados que se passará à organização da pauta dos trabalhos.

Na **organização da pauta**, é fundamental que sejam incluídos no mutirão em maior monta aqueles processos em que há mais chance de êxito na conciliação. E mais: esses deverão ser os primeiros a serem pautados no dia ou nos dias estabelecidos para a realização dos trabalhos.

A razão disso é lógica. Com a obtenção de números positivos iniciais, as demais conciliações, tidas como mais difíceis, tendem a ter sua chance de resistência reduzida, justamente pela influência do meio. Ou seja, como diversas conciliações já foram exitosas no dia, podem os litigantes, pela simples influência social, entender que a sua demanda também poderá ser resolvida naquela ocasião. E isso já gera um ambiente mais favorável à conciliação.

Mas, para que se possa obter esse efeito, é necessário, por fim, como já destacado, que se divulguem os **resultados dos trabalhos durante o próprio evento**. E a forma de fazer essa divulgação é tão importante quanto os números que são revelados. Um dos meios que se apresenta potencialmente mais eficaz é por meio das declarações dos próprios pares dos litigantes. Assim, por exemplo, existindo várias demandas envolvendo questão fundiária, nada melhor para estimular acordos do que a declaração de uma pessoa que tinha um problema semelhante e o resolveu por meio da conciliação.

Essa forma de comunicação pode ser feita de maneira relativamente simples. Mediante autorização dos envolvidos, poderão ser registrados depoimentos daqueles que tiveram seus problemas solucionados por meio da conciliação, buscando-se, em especial, salientar os reflexos emocionais positivos decorrentes da composição amigável. Por meio de simples edição, os vídeos podem ser veiculados nos locais destinados à espera pela audiência, podendo os sujeitos



envolvidos nos casos subsequentes capturem a experiência emocional positiva daqueles que os antecederam na submissão de seus casos à conciliação.

Afora isso, é importante que haja divulgação concentrada e minuciosa de todos os dados que envolveram o mutirão. Esses números e, em especial, as experiências obtidas servirão de instrumento importante na propaganda envolvendo evento futuro. Com isso encerra-se um verdadeiro ciclo, que tende a maximizar, cada vez mais, o sucesso na composição amigável da lide.

### **3.2 A influência do Estado. O Estado como agente de fomento de comportamentos sociais positivos, de modo a incentivar comportamentos individuais**

A par da influência social, também o Estado deve exercer papel relevante na criação de um contexto ideal para a escolha da conciliação como método de resolução de conflitos. Cabe-lhe **fomentar comportamentos sociais positivos**, de modo a incentivar comportamentos individuais voltados ao desenvolvimento da cultura da conciliação. A seguir, serão traçados breves parâmetros para essa atividade.

#### **3.2.1 Campanhas publicitárias**

Acima se frisou a importância dos mutirões de conciliação. Ali, consignou-se o papel destacado que as campanhas publicitárias têm para o sucesso do evento. Todavia, a abrangência de seus efeitos positivos vai para além dos mutirões, surtindo reflexos em toda conciliação buscada no curso das demandas.

A propaganda atua na formação da vontade das partes em duas frentes. Traz dados concretos, que traduzem, sob o prisma racional, as efetivas vantagens da composição amigável da lide. Com isso, racionalmente, computando-se todos os custos e reflexos de uma demanda, implementa-se a cultura da conciliação. Contudo, afora isso – e esse talvez seja seu viés que merece maior destaque –, age no aspecto emocional da população, demonstrando, por exemplo, que é crescente o número de pessoas que resolvem suas questões por meio da conciliação, o que leva, pela própria necessidade de adequação, a uma alteração de paradigma, da litigiosidade para a conciliação.

O artigo 15 da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça aborda o “Portal da Conciliação”, cujos dados podem servir de instrumento útil no tocante à publicidade voltada à conciliação.

Ainda, destaca-se atualmente no cenário nacional a campanha do Conselho Nacional de Justiça “Conciliar é Legal”, que abrange a veiculação em meios de comunicação dos exemplos e das vantagens da solução das lides por meio da composição.

#### **3.2.2 A questão sob o aspecto dos entes públicos envolvidos no litígio: a necessidade de relacionamento interinstitucional**

O desenvolvimento da conciliação, em especial no âmbito da Justiça Federal, está também diretamente vinculado às iniciativas e à colaboração dos entes públicos envolvidos nos litígios (por exemplo, Caixa Econômica Federal, Instituto Nacional do Seguro Social, Ibama, Fazenda Nacional, União).

É necessário que esses entes agreguem a conciliação como valor a ser implementado e concretizado. Insta que reconheçam as vantagens da adoção de política conciliatória.

O incremento de acordos contribui para a redução de custos humanos e financeiros, muitas vezes empregados em processos judiciais cuja possibilidade de obtenção de sucesso, ponderados os fatores envolvidos, afigura-se bastante remota. Vejam-se, por exemplo, as hipóteses de jurisprudência consolidada desfavoravelmente à tese desenvolvida pelo ente público ou de baixo montante objeto de discussão frente aos custos do processo judicial.

Além disso, a constante realização de acordos, nos casos em que é plausível a tese do particular, contribui para a construção de uma imagem institucional



positiva do ente público perante a população e o próprio Judiciário.

É certo que a atuação desses entes em âmbito jurisdicional encontra-se condicionada às possibilidades legais. No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro contempla disposições a respeito (é o caso do art. 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259/2001). Assim, no âmbito de permissão legal, a atuação dos conciliadores pode ser em maior ou menor medida voltada ao implemento da conciliação.

Nesse aspecto, contribui sobremaneira para a política conciliatória a interlocução constante do Poder Judiciário com os órgãos de assessoria jurídica dos entes públicos. Insere-se, aqui, a ideia de **colaboração interinstitucional**, ora identificada com o estabelecimento de diálogo constante e valorização da adoção de soluções cooperativas. A colaboração, como aqui considerada, abrange cooperação recíproca para além de cada processo, pautada em comunicação direta e atuação ética, a fim de buscar, entre outros objetivos e para o que interessa ao presente trabalho, a facilitação e o incremento da conciliação. O Poder Judiciário atua, por tal meio, como catalisador na resolução conciliada dos conflitos.

Nesse sentido, a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça estabelece, em seu art. 6º, inciso VIII, a atuação com os entes públicos e os grandes litigantes de modo a estimular a autocomposição.

Deve-se aproveitar, nesse diálogo, a capacidade de monitoramento constante das unidades jurisdicionais acerca da efetivação ou não das propostas de acordo oferecidas pelos entes públicos. Cuida-se de verificar qual o percentual de acordos aceitos diante de uma gama de propostas oferecidas pelo ente público no atinente a determinada questão, bem como a razão pela qual um determinado número de propostas não se encerra com a realização do acordo. Por óbvio, a negativa dos particulares pode estar relacionada a questões ou preferências pessoais. No entanto, é bastante frequente que a razão para a negativa se encontre na relação de vantagem da proposta oferecida frente aos custos inerentes ao processo.

Citem-se como exemplos os casos de demandas para a obtenção de benefícios previdenciários. Deve haver vantagem do *quantum* oferecido em relação ao tempo decorrido no processo para a percepção do valor pelo particular e a implantação efetiva do benefício. Identificada a razão do alto índice de não aceitação de propostas de conciliação nesse ponto, pode a unidade jurisdicional buscar, mediante diálogo com o ente público, imprimir maior celeridade no pagamento (por meio da agilização na expedição da requisição de pequeno valor, por exemplo) e na implantação do benefício (mediante redução do prazo para cumprimento do acordo pela autarquia).

No campo do direito tributário, seria possível a atuação do Judiciário em colaboração com a Fazenda Nacional e as autarquias, a fim de identificar, considerando os critérios legais, as possibilidades de conciliação mediante parcelamentos, por exemplo. Ato contínuo, poderia haver procedimento conjunto para a informação dos contribuintes a respeito dos benefícios legais. Na mesma linha, a atuação em colaboração com a Caixa Econômica Federal, a fim de reduzir dívidas relativas a títulos executivos extrajudiciais ou ampliar os prazos de pagamento.

Sob outro vértice, é igualmente cabível o monitoramento para identificação dos motivos que levam ao não oferecimento de acordos em dada matéria em determinada unidade jurisdicional e, por conseguinte, a atuação, por meio da colaboração interinstitucional, para o incremento das propostas.

### **3.2.3 A estruturação dos recursos materiais e humanos necessários para a conciliação**

A Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça disciplina a figura do conciliador. O art. 2º, inciso II, estabelece a exigência de “adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores”. O art. 6º, inciso II, prevê a capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos para magistrados, servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da

solução consensual de controvérsias. Também o artigo 12 trata da capacitação de conciliadores e mediadores. Já o artigo 6º, inciso IV, dispõe acerca da regulamentação da atuação de conciliadores, mediadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias em código de ética, estabelecido no anexo II da resolução. Esse código prevê princípios, garantias, responsabilidade e sanções aplicáveis a conciliadores e mediadores.

Como se depreende, procura-se, efetivamente, profissionalizar a atividade de conciliadores e mediadores.**(18)** A iniciativa merece aplausos. Com efeito, o fomento da conciliação pelo Estado abrange a disponibilização de recursos materiais e humanos adequados. O preparo do conciliador atua como fator motivador para o crédito de tal modalidade de solução de conflitos pela população. Essa passa a reconhecer não consistir a conciliação em simples fase prévia ou necessária ao julgamento de determinada causa pelo juiz, mas em efetivo instrumento de acesso à justiça.

Da mesma forma, não se podem olvidar os recursos materiais facilitadores da autocomposição. Um ambiente calmo, adequado, em que os envolvidos não são dispostos na condição de adversários, contribui para o sucesso da solução negociada.

#### **4 Resultados do fomento da política de conciliação para fins de gestão do Poder Judiciário**

Inicialmente, deve-se ressaltar que o objetivo direto e primordial do incremento de soluções conciliatórias para os litígios não se identifica com a redução de demanda jurisdicional. Cuida-se, sim, de buscar a melhor forma para a solução de conflitos, de acordo com suas características, e efetiva pacificação. A otimização do serviço jurisdicional figura, porém, como consequência do sucesso das técnicas conciliatórias.

Nessa linha, quando se excluem do âmbito de atuação jurisdicional tradicional conflitos de interesse melhor solvidos por conciliação, direcionam-se maiores recursos humanos, financeiros e de tempo aos casos em que é realmente necessária a intervenção jurisdicional em seu modo tradicional. Com isso, confere-se maior qualidade e celeridade à prestação do serviço.

Nesse ponto, cumpre notar que o aumento na adoção de soluções conciliatórias atua de duas formas para a concretização do princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CR88).

De um lado, os próprios conflitos resolvidos mediante conciliação o são com maior agilidade. Ainda que a conciliação se opere no curso do processo – e não em uma fase pré-processual, por exemplo –, quando adotada evita, em regra, a interposição de sucessivos recursos. Também facilita a execução: é bastante provável o cumprimento voluntário do acordo, pois a decisão partiu das próprias partes, respeitando suas possibilidades.

De outro lado, há o efeito reflexo no tocante aos casos não objeto de conciliação, que ganham em celeridade e qualidade, como acima mencionado.

O êxito em práticas conciliatórias opera, igualmente, sobre a qualificação da imagem institucional do Poder Judiciário. Basta pensar no grau de satisfação das partes ao conseguirem obter uma solução comum, efetivamente capaz de pacificar o conflito antes existente.

#### **Conclusão**

1. Ao analisar-se o incremento da demanda no Poder Judiciário sob o aspecto cultural, verifica-se a impotência das pessoas em resolver seus próprios conflitos, a implicar a procura, muitas vezes prematura, da decisão heterônoma do órgão jurisdicional. Alia-se a isso a inadequação do modelo tradicional de jurisdição no tocante a certos tipos de demandas.
2. Afiguram-se necessárias informação e formação acerca da cultura da conciliação, a fim de haver o reconhecimento, pela população, sobre as vantagens dos métodos autocompositivos de solução de controvérsias, bem

como sobre a real capacidade, pelas pessoas envolvidas no conflito, de sua adoção.

3. Para a formação da cultura de conciliação, devem ser considerados não apenas os aspectos racionais, mas também os aspectos emocionais envolvidos na “arquitetura de escolhas”.

4. A influência social constitui uma das maneiras mais eficientes de orientar a população. Uma das formas eficazes para se exercer a influência social positiva no sentido da conciliação é por meio dos mutirões de conciliação. Tais instrumentos permitem (i) usar os exemplos de conciliações realizadas em outros e até naquele próprio evento; e (ii) conduzir os trabalhos de forma a maximizar a influência social no curso do mutirão, mediante prévia triagem de processos, organização da pauta e divulgação dos resultados obtidos.

5. O Estado age também como agente de desenvolvimento da cultura de conciliação, por meio de atividades de fomento da prática. Nesse contexto, incluem-se as campanhas publicitárias; a cooperação recíproca com os entes públicos frequentemente envolvidos nos litígios, pautada em comunicação direta e atuação ética, a fim de buscar a facilitação e o incremento da conciliação; a estruturação dos recursos materiais e humanos necessários para a conciliação.

6. O incremento das práticas conciliatórias implica maior qualidade e celeridade na prestação jurisdicional, seja porque os conflitos assim resolvidos o são de forma mais ágil, seja porque possibilita o direcionamento de recursos humanos e de tempo aos casos cuja solução não foi possível alcançar-se pela conciliação. Ainda, opera sobre a qualificação da imagem institucional do Poder Judiciário.

## Referências bibliográficas

ARIELY, Dan. **Predictably irrational**. Disponível em: <<http://danariely.com/the-books/excerpted-from-chapter-1-%E2%80%93-the-truth-about-relativity-2/>>.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Ingeborg Maus e o Judiciário como superego da sociedade. **R. CEJ**, Brasília, n. 30, p. 10-12, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Apud SAMPAIO, José Roberto de Albuquerque. O moderno conceito de acesso à justiça e os métodos alternativos de solução de conflitos: a mediação e a escolha do mediador. **Revista da Ajuris**, a. XXXII, n. 97, mar. 2005.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 3.

COUTO, Mônica Bonetti. **Reformas processuais, desjudicialização e acesso à justiça**. Palestra proferida em 18.04.2013, no programa do Currículo Permanente – Módulo VI – Planejamento e Gestão no Poder Judiciário, organizado pela Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade**: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Disponível em: <[www.scribd.com/mobile/doc/130453404](http://www.scribd.com/mobile/doc/130453404)>. Acesso em: 08 nov. 2013.

NALINI, José Renato. **A sociedade órfã**. Disponível em: <<http://renatonalini.wordpress.com>>. Publicado em: 15 set. 2013. Acesso em: 08 nov. 2013.

SILVA, Paula Costa e. O acesso ao sistema judicial e os meios alternativos de resolução de controvérsias: alternatividade efectiva e

complementariedade. **Revista de Processo**, n. 158, abr. 2008, p. 93-106.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: um empurrão para a escolha certa**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.). **Participação e processo**. RT, 1988. p. 128-135.

\_\_\_\_\_. Política pública do poder judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, n. 195, maio 2011, p. 381.

## Notas

1. Nessa linha, entre outros, a palestra da professora Mônica Bonetti Couto intitulada **Reformas processuais, desjudicialização e acesso à justiça**, proferida em 18.04.2013, no programa do Currículo Permanente – Módulo VI – Planejamento e Gestão no Poder Judiciário, organizado pela Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região.

2. MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”**. Disponível em: <<http://www.scribd.com/mobile/doc/130453404>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

3. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Ingeborg Maus e o Judiciário como superego da sociedade. **R. CEJ**, Brasília, n. 30, p. 10-12, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

4. NALINI, José Renato. **A sociedade órfã**. Disponível em: <<http://renatonalini.wordpress.com>>. Publicado em: 15 set. 2013. Acesso em: 08 nov. 2013.

5. MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 138.

6. “O que distingue a jurisdição das demais funções do Estado (legislação, administração) é precisamente, em primeiro plano, a finalidade pacificadora com que o Estado a exerce. (...) A pacificação é o escopo magno da jurisdição e, por consequência, de todo o sistema processual (uma vez que todo ele pode ser definido como a disciplina jurídica da jurisdição e seu exercício). É um escopo social, uma vez que se relaciona com o resultado do exercício da jurisdição perante a sociedade e sobre a vida gregária dos seus membros e a felicidade pessoal de cada um.” (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 30)

7. WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.). **Participação e processo**. RT, 1988. p. 128-135.

8. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Apud SAMPAIO, José Roberto de Albuquerque. O moderno conceito de acesso à justiça e os métodos alternativos de solução de conflitos: a mediação e a escolha do mediador. **Revista da Ajuris**, a. XXXII, n. 97, mar. 2005, p. 126-127.

9. NALINI, José Renato. Op. cit.

10. WATANABE, Kazuo. Acesso... p. 128-132.

11. CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 672-673.

12. Comungam desse entendimento Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (op. cit., p. 31-32).

13. Nesse sentido também a colocação da professora Mônica Bonetti Couto na já citada palestra intitulada **Reformas processuais, desjudicialização e acesso à justiça**.

14. WATANABE, Kazuo. Política pública do poder judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, n. 195, maio 2011, p. 381.

15. SILVA, Paula Costa e. O acesso ao sistema judicial e os meios alternativos de resolução de controvérsias: alternatividade efectiva e complementariedade. **Revista de Processo**, n. 158, abr. 2008, p. 93-106.

16. ARIELY, Dan. **Predictably irrational**. Disponível em: <<http://danariely.com/the-books/excerpted-from-chapter-1-%E2%80%93-the-truth-about-relativity-2/>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

17. THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: um empurrão para a escolha certa. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 57-58 (sem destaque no original).

18. WATANABE, Kazuo. **Entrevista**. Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/uoload/editor/rbb\\_entrevista%20kazuo.pdf](http://www2.trf4.jus.br/trf4/uoload/editor/rbb_entrevista%20kazuo.pdf)>. Acesso em: maio 2013.

**Referência bibliográfica** (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

LEBBOS, Carolina Moura. A formação da cultura de conciliação como instrumento de gestão no Poder Judiciário Federal. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.61, ago. 2014. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao061/Carolina\\_Lebbos.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao061/Carolina_Lebbos.html)> Acesso em: 02 out. 2014.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO  
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS